Legislative Summary LS-457E

# BILL C-45: AN ACT TO AMEND THE CRIMINAL CODE (CRIMINAL LIABILITY OF ORGANIZATIONS)

David Goetz
Law and Government Division

3 July 2003

Library of Parliament
Bibliothèque du Parlement

Parliamentary Research Branch

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

# LEGISLATIVE HISTORY OF BILL C-45

| HOUSE OF COMMONS | | SENATE | |
|---|---|---|---|
| **Bill Stage** | **Date** | **Bill Stage** | **Date** |
| First Reading: | 12 June 2003 | First Reading: | 27 October 2003 |
| Second Reading: | 19 September 2003 | Second Reading: | 29 October 2003 |
| Committee Report: | 23 October 2003 | Committee Report: | 30 October 2003 |
| Report Stage: | 27 October 2003 | Report Stage: | |
| Third Reading: | 27 October 2003 | Third Reading: | 30 October 2003 |

Royal Assent: 7 November 2003

Statutes of Canada: 2003, c. 21

N.B. Any substantive changes in this Legislative Summary which have been made since the preceding issue are indicated in **bold print.**

Legislative history by Peter Niemczak

CE DOCUMENT EST AUSSI PUBLIÉ EN FRANÇAIS

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

104-03274/

# TABLE OF CONTENTS

Page

BACKGROUND ..... 1

A. Criminal Liability of Corporations and Corporate Officials: The Current Law in Canada ..... 1
B. Problems with the Current Criminal Law ..... 2
C. The Law in Other Countries ..... 3
D. The Evolution of Law Reform in Canada ..... 5
E. Bill C-45 ..... 8

DESCRIPTION AND ANALYSIS ..... 9

A. Extending Corporate Criminal Liability to All "Organizations" ..... 9
B. Attributing Criminal Liability to Organizations ..... 10
C. Workplace Safety ..... 12
D. Sentencing of Organizations ..... 12
1. Special Sentencing Principles for Organizations ..... 12
2. Special Probation Conditions for Organizations ..... 13

COMMENTARY ..... 14

CANADA

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHEQUE DU PARLEMENT

# BILL C-45: AN ACT TO AMEND THE CRIMINAL CODE (CRIMINAL LIABILITY OF ORGANIZATIONS)*

## BACKGROUND

### A. Criminal Liability of Corporations and Corporate Officials: The Current Law in Canada

The corporate form of business organization is intended to protect shareholders from personal liability for the civil debts of the corporation. Executives, directors and other officers and employees of the corporation enjoy no special immunity from either criminal or quasi-criminal(1) liability. Such persons are legally accountable for any misconduct of their own and for any misconduct by others to which they are a party, whether done on behalf of the corporation or otherwise.

Corporations themselves can also be criminally liable in their own right.(2) In the case of offences of absolute or strict liability,(3) a corporation is subject to penal liability for any unlawful acts or omissions of the corporation *per se* or for those of its employees and agents in

---

* Notice: For clarity of exposition, the legislative proposals set out in the bill described in this Legislative Summary are stated as if they had already been adopted or were in force. It is important to note, however, that bills may be amended during their consideration by the House of Commons and Senate, and have no force or effect unless and until they are passed by both Houses of Parliament, receive Royal Assent, and come into force.

(1) This term refers to federal and provincial offences of a regulatory nature that are found outside the *Criminal Code*.

(2) The definition of the terms "every one," "person" and "owner" in section 2 of the *Criminal Code*, R.S.C. 1985, c. C-46, as amended, includes, among other entities, "bodies corporate" and "companies," but only "in relation to the acts and things that they are capable of doing and owning respectively."

(3) Absolute liability offences are those where the guilt of the accused follows automatically from proof that the accused permitted the proscribed result to occur. Strict liability offences are similar to absolute liability offences with the exception that the accused can avoid a finding of guilt by establishing that all reasonable steps were taken to avoid the proscribed result. See: *R.* v. *City of Sault Ste. Marie*, [1978] S.C.R. 1299, 40 C.C.C. (2d) 353.

the context of their corporate duties.[4] In other words, corporations are effectively subject to vicarious criminal liability in the case of *regulatory* offences. In the case of actual *criminal* offences (i.e., those requiring proof of intent or *mens rea*), corporations are liable only for the acts and omissions of such persons who by reason of their relevant position or authority in the corporation may be said to constitute a "directing mind" of the corporation, including all those to whom "governing executive authority" has been delegated.[5] This has been interpreted to encompass all individuals who have explicitly or implicitly been given authority to "design and supervise the implementation of corporate policy rather than simply to carry [it] out."[6] This model of corporate criminal liability is known as the "identification theory" model.

B. Problems with the Current Criminal Law

The "identification theory" of corporate criminal liability has been criticized as inadequate over the years, both in Canada and elsewhere. Critics of this approach have pointed out that it does not reflect the reality of the internal dynamics of corporations, particularly in the case of larger corporations. Rarely do high-level corporate officials personally engage in the specific conduct or make the specific decisions that result in occupational health and safety violations or in serious workplace injury or death. However, they can often, through actual policy decisions or otherwise, create or contribute to a corporate environment where subordinate managers, supervisors and employees feel encouraged or even compelled to cut corners on health and safety matters, even in the face of legal prohibitions or official corporate policy.

Given the internal behavioural dynamics of corporations, it is argued that the criminal law must look beyond the discrete, wrongful conduct of individuals. Advocates of law reform in this area tend to favour an approach to corporate criminal liability wherein the corporation is linked to the aggregated results of the actions of its key officials and their delegates.[7] Moreover, reform advocates feel that by requiring the convergence of the requisite

---

(4) See: *R.* v. *Busy Bee Wine and Spirits Importers* (1921), 36 C.C.C. 93 (Sask. C.A.); and *Canadian Dredge & Dock Co. Ltd.* v. *The Queen* (1985), 19 C.C.C. (3d) 1, [1985] 1 S.C.R. 662.

(5) *Canadian Dredge & Dock, supra.*

(6) *The Rhone* v. *The Peter A.B. Widener*, [1993] 1 S.C.R. 497.

(7) Stewart Field and Nico Jorg, "Corporate Liability and Manslaughter: Should We Be Going Dutch?" *Criminal Law Review*, 1991, pp. 156-171 (pp. 161-162); and Jennifer Quaid, "The Assessment of Corporate Criminal Liability on the Basis of Corporate Identity: An Analysis," *McGill Law Journal*, Vol. 43, 1998 (p. 97).

criminal act and intent in particular senior officials, the law currently permits corporations to avoid potential criminal liability by delegating responsibility for health and safety to subordinate managers and supervisors.[8]

On the other hand, some commentators have questioned the need for corporate criminal liability altogether,[9] while others have warned that moves to facilitate corporate criminal liability could result in a dilution of legal protections for all criminal accused.[10]

In its submissions to the public inquiry into the Westray Mine disaster of May 1992, the United Steelworkers of America called for the facilitation of corporate criminal liability and also advocated enhanced criminal accountability of corporate directors and officers.[11] The union's position was that the existing provisions of the *Criminal Code* on parties to offences (sections 21 and 22) – which extend liability to those who aid, abet (i.e., encourage) or counsel (which includes to "procure, solicit or incite") the commission of offences, as well as to those who directly commit them – are inadequate. The union recommended creating a new criminal offence aimed specifically at "directors and responsible corporate agents" who negligently fail to protect the health and safety of employees. The union conceded that the offence would likely have to be confined to situations of *criminal* negligence (i.e., conduct amounting to a "marked departure" from the standard of the reasonable person). However, it was thought that legislating a specific legal duty on the part of key corporate officials to take reasonable care to protect employees would facilitate their prosecution by obviating the need to establish a causal connection between the conduct of a corporate official and the death or injury of an employee.

### C. The Law in Other Countries

While corporate liability for regulatory infractions is widely accepted, the approach of national legal systems to corporate liability for true crimes varies considerably.

---

(8) Field and Jorg (1991), pp. 158-159.

(9) V. S. Khanna, "Corporate Criminal Liability: What Purpose Does it Serve?" *Harvard Law Review*, Vol. 109, 1996, pp. 1477-1534.

(10) Victor V. Ramraj, "Disentangling Corporate Criminal Liability and Individual Rights," *Criminal Law Quarterly*, No. 45, August 2001, pp. 29-52.

(11) Letter of 29 August 1997 from David J. Roberts to Justice K. Peter Richard re "Westray Mine Public Inquiry – Supplementary Recommendations."

The traditional principle embodied in the Latin maxim *societas delinquere non potest* (companies cannot commit an offence) continues to be reflected in the laws of some states, such as France, Germany and Austria, where corporate criminal liability applies in only limited circumstances,[12] and generally on a more restrictive basis than the "identification theory" of Anglo-Canadian law.

In the United States, the federal courts and most states apply a vicarious liability approach to corporations for illegal acts committed by their officers, agents or employees while exercising corporate powers within the scope of their employment for the benefit of the corporation.[13] Dutch law also provides for a form of vicarious corporate criminal liability for the acts or omissions of an employee where the act or omission in question belonged to a category of conduct that the corporation accepted to be part of its normal operations and that it had the power to determine.

There have been recent legislative reform initiatives in jurisdictions that, like Canada, retain, or that had retained, the "identification theory" of corporate criminal liability.

In its May 2000 response to an earlier Law Commission recommendation,[14] the U.K. Home Office proposed the creation of an offence of "corporate killing," where a person's death was a result, in whole or in part, of a "management failure" by a corporation.[15] "Management failure" is defined as a situation where the management or organization of a company's activities fails to ensure the health and safety of its employees or of others affected by its activities.[16] In May 2003, the U.K. Home Secretary announced that the Government would proceed with a bill on this matter sometime in the fall of 2003.[17]

In 1995, Australia amended its federal Criminal Code in order to address the limitations of the identification theory of corporate liability. Under these amendments, the act or omission of any officer, employee or agent of the corporation acting within his or her actual or

---

(12) David A. Frenkel and Yotam Lurie, "Culpability of Corporations – Legal and Ethical Perspectives," *Criminal Law Quarterly*, No. 45, March 2002, pp. 465-487 (pp. 466-467).

(13) Khanna (1996), pp. 1487 and 1489.

(14) Law Commission (U.K.), *Legislating the Criminal Code: Involuntary Manslaughter*, Report No. 237, 1996, Part VIII.

(15) Home Office (U.K.), *Reforming the Law on Involuntary Manslaughter: The Government's Proposals*, May 2000.

(16) *Ibid.*, p. 15.

(17) Home Office (U.K.), *Government to Tighten Laws on Corporate Killing*, 21 May 2003.

apparent authority is sufficient to impute the *actus reus*, or guilty act, of the offence to the corporation. The criminal intent, or *mens rea*, necessary to complete the offence is imputed to the corporation on the basis of:

- the actual deliberate or reckless conduct of the Board of Directors or a high managerial agent;
- the express, tacit or implied authorization or permission of the conduct by the Board of Directors or a high managerial agent;
- the existence of a corporate culture within the corporation which directed, encouraged, tolerated or led to non-compliance with the law; or
- the failure of the corporation to maintain a corporate culture which required compliance with the law.[18]

Although some other countries have developed looser models of corporate criminal liability, it should be noted that these countries have generally not relaxed their rules for individual criminal responsibility with respect to corporate directors and officers.

D. The Evolution of Law Reform in Canada

In its 1987 report entitled *Recodifying Criminal Law*, the Law Reform Commission of Canada offered two models for reforming the law on corporate criminal liability.[19] The first model would have retained the identification approach to corporate criminal liability with respect to offences of intent or recklessness; however, the Commission would have expanded the category of personnel whose conduct could trigger the corporation's liability to include all employees who are "identifiable as persons with authority over the formulation or implementation of corporate policy," provided that they were acting within the scope of their authority (i.e., acting at least partially on behalf of the corporation and not in fraud of it). For crimes of negligence, the relevant actions and states of mind of all such employees with the requisite authority could be aggregated for the purposes of fixing liability on the corporation. In other words, it would not be necessary for any individual to have committed the

---

(18) Australia, *Criminal Code Act, 1995*, No. 12 of 1995, Part 2.5. It should be noted, however, that criminal law is primarily the responsibility of Australia's states, which have thus far generally retained the identification theory model.

(19) Law Reform Commission of Canada, *Recodifying Criminal Law*, Report No. 31, 1987, pp. 26-27.

offence for the corporation to be guilty. In its alternative model, the Commission proposed applying this latter "aggregation" approach in the attribution of corporate criminal liability for all crimes. The Commission also raised the issue of extending criminal liability to other forms of collective action, such as partnerships, joint ventures and non-profit organizations.

In 1993, a Government White Paper prepared by the Minister of Justice recommended attributing criminal liability to corporations for the acts and omissions of any of its "representatives" while acting under the corporation's express, implied or apparent authority.[20] Like the Law Reform Commission's report six years earlier, the White Paper recommended expanding the basis for attribution of crimes to corporations beyond the common law concept of the corporate "directing mind": the White Paper defined a corporation's "representatives" as including not only its directors and officers but also its employees and agents. Also like the first model proposed by the Law Reform Commission, the White Paper distinguished between crimes of negligence and crimes of intent or recklessness. For the former, the White Paper, like the Law Reform Commission's report, proposed attributing corporate liability on the basis of the collective, or aggregated, actions and knowledge of all the corporation's "representatives." For crimes of intent or recklessness, however, the White Paper proposed aggregation of representatives' conduct only with respect to the attribution of the *actus reus*, or the guilty physical act or omission forming the basis of the offence. The requisite intent would actually have to be formed by one or more corporate representatives acting within their area of corporate authority. The White Paper also sought to address the issue of criminal liability by other collective entities and proposed extending the definition of "corporation" in the *Criminal Code* to include partnerships, limited partnerships and trade unions.

The White Paper proposals were criticized by the corporate sector for allowing for corporate criminal liability without actual corporate knowledge and through the artificial aggregation of the acts and knowledge of various individuals.[21]

In 1997, the Nova Scotia public inquiry into the Westray Mine disaster recommended that the federal government study the issue of the accountability of corporate executives and directors for corporate wrongdoing, particularly in relation to workplace safety, and introduce any necessary legislation.[22]

---

(20) Minister of Justice, *Proposals to Amend the Criminal Code (General Principles)*, 28 June 1993, pp. 6-7.

(21) Justice Canada, *Government Response to the Fifteenth Report of the Standing Committee on Justice and Human Rights: Corporate Liability*, November 2002.

(22) Nova Scotia, *The Westray Story: A Predictable Path to Disaster – Report of the Westray Mine Public Inquiry*, 1997, recommendation 73.

In response to the Westray inquiry's recommendations, private Members' bills providing for enhanced criminal accountability of corporations and senior corporate officials for corporate wrongdoing were introduced in the House of Commons in 1999 and 2001 by Ms. McDonough and Ms. Desjarlais, respectively: Bills C-468 and C-259 of the 36th Parliament, and Bill C-284 of the 1st Session of the 37th Parliament.

These bills would have extended the basis for attributing criminal liability to corporations by: 1) expanding the category of individuals whose acts or omissions could supply the physical element of an offence (the *actus reus*); and 2) permitting the mental element of the offence (*mens rea*) to be attributed to the corporation through various scenarios of management participation or collective management negligence. The bills also would have shifted the onus to the corporation to disprove the various scenarios for attributing fault to the corporation once the physical element of an offence had been established. The bills also sought to facilitate the personal criminal liability of corporate directors and officers in respect of crimes attributable to the corporation either where these officials were aware of such wrongdoing, or where it was deemed that they should have been aware of it. Finally, the bills proposed the creation of a new *Criminal Code* offence of failing to provide a safe workplace, aimed specifically at corporations and their directors and officers.

Bill C-468 died on the *Order Paper* at the end of the 1st Session of the 36th Parliament in September 1999. Bill C-259 died on the *Order Paper* at the dissolution of the 36th Parliament in October 2000. Bill C-284 was withdrawn at second reading stage when its subject matter was referred for study by the House of Commons Standing Committee on Justice and Human Rights in February 2002.

The Justice Committee held hearings on this issue in the spring of 2002 and heard evidence from some 30 witnesses. The Committee tabled a report in June 2002 recommending that the Government "table in the House legislation to deal with the criminal liability of corporations, directors, and officers."[23] The Committee did not achieve consensus on a particular model of corporate criminal liability, but its recommendation for legislative reform expressed its dissatisfaction with the legal status quo.

---

(23) House of Commons Standing Committee on Justice and Human Rights, Fifteenth Report, 1st Session, 37th Parliament.

In November 2002, the Minister of Justice tabled the Government's response to the Justice Committee's report. In the response, the Government announced its intention to introduce legislation in 2003 to amend the *Criminal Code* with respect to corporate criminal liability. Bill C-45 constitutes the new legislation promised by the Government at that time.

E. Bill C-45

Bill C-45 reflects the legislative reforms promised by the Government in its November 2002 response to the Fifteenth Report of the House of Commons Standing Committee on Justice and Human Rights, tabled in June 2002. As outlined by the Department of Justice in November 2002, the highlights of the bill are as follows:

- The criminal liability of corporations and other organizations will no longer depend on a senior member of the organization with policy-making authority (i.e., a "directing mind" of the organization) having committed the offence.
- The physical and mental elements of criminal offences attributable to corporations and other organizations will no longer need to be derived from the same individual.
- The class of personnel whose acts or omissions can supply the physical element of a crime (*actus reus*) attributable to a corporation or other organization will be expanded to include all employees, agents and contractors.
- For negligence-based crimes, the mental element of the offence (*mens rea*) will be attributable to corporations and other organizations through the aggregate fault of the organization's "senior officers" (which will include those members of management with operational, as well as policy-making, authority).
- For crimes of intent or recklessness, criminal intent will be attributable to a corporation or other organization where a senior officer is a party to the offence, or where a senior officer has knowledge of the commission of the offence by other members of the organization and fails to take all reasonable steps to prevent or stop the commission of the offence.
- Sentencing principles specifically designed for corporate/organizational offenders will be adopted.
- Special rules of criminal liability for corporate executives will be rejected.
- An explicit legal duty will be established on the part of those with responsibility for directing the work of others, requiring such individuals to take reasonable steps to prevent bodily harm arising from such work.

## DESCRIPTION AND ANALYSIS

### A. Extending Corporate Criminal Liability to All "Organizations"

Clause 1(1) of the bill amends s. 2 of the *Criminal Code* by changing the definition of "everyone" and "person," etc., to include "an organization," instead of the current reference to various public and private entities with the legal capacity to engage in the relevant conduct.

Clause 1(2) adds to s. 2 of the Code a two-part definition of "organization" which would appear to expand the reach of criminal liability to a wide range of entities that structure and embody the collective activities and interests of associated individuals.

The first part of the definition provides that "organization" means not only a public body, body corporate, society, company, or municipality (which are included in the current definition of "everyone," etc.), but also a firm, partnership, or trade union (which are not currently explicitly mentioned). These additions are probably more of a clarification of existing law, rather than an extension of it. Certainly the courts have found that unions can be guilty of crimes.[24]

The second part of the definition, however, does potentially broaden the reach of corporate criminal liability by extending it to any association of persons that: 1) is created for a common purpose; 2) has an operational structure; and 3) holds itself out to the public as an association of persons. Currently, s. 2 of the Code defines "everyone" and "person" for the purposes of criminal liability as including only certain named organizational forms and only to the extent that the entity *per se* is capable of engaging in the prohibited conduct. The proposed definition of "organization," however, appears to focus more on the nature and quality of the association, rather than the resulting entity's legal personality (i.e., recognition as a distinct subject of legal rights and obligations with the resulting capacity to sue and be sued before the courts), or even its capacity to engage in the conduct forming the basis of an offence.

Nonetheless, there will still be conceptual limits on the types of offences that may be attributable to organizations. The new provisions on organizational liability proposed in clause 2 (see below) will require, among other things, that the impugned conduct of

---

(24) *United Nurses of Alberta* v. *Alberta (Attorney General)* (1992), [1992] 1 S.C.R. 901, 71 C.C.C. (3d) 225, 89 D.L.R. (4th) 609.

organizational personnel must either be within the scope of their authority within the organization, or be intended at least partially to benefit the organization and not just the individual in question.

Clauses 4, 5, 7–13, 16–18, and 20–22 contain consequential amendments to the Code to reflect the change in terminology from "corporation" to "organization."

B. Attributing Criminal Liability to Organizations

Clause 2 of the bill amends Part I of the *Criminal Code* to add new provisions setting out the rules for attributing criminal liability to organizations for the acts of their representatives. These attribution rules represent a codification of an aspect of criminal law that has hitherto been left to the common law. However, the organizational liability rules proposed in new sections 22.1 through 22.3 also reflect a modification of the corporate criminal liability rules developed under the common law. Essentially, the modifications seek to broaden the range of individuals whose actions and intentions can trigger the criminal liability of the organizations they represent.

New section 22.1 defines two overlapping groups of individuals whose conduct could form the basis of a criminal offence attributable to an organization. A "representative" includes virtually everyone who works for, or is affiliated with, an organization: directors and partners, but also any employee or member, or even an agent or contractor. A "senior officer" would mean any representative who plays an important role in organizational policy-making or is responsible for managing an important aspect of the organization's activities. In the case of a corporation, it is specified that the "senior officer" category includes, at the very least, a director, the chief executive officer, and the chief financial officer.

Under the new rules of organizational liability proposed in clause 2, new sections 22.2 and 22.3, liability for a crime will be attributed to an organization, either on the basis that one or more "senior officers" actually participated in the offence, or on the basis of a combination of the actions of one or more "representatives" and the intent or negligence of one or more "senior officers."

It should be noted that both "representative" and "senior officer" cover broader categories of personnel than the "directing mind" concept developed under the common law, which limited corporate liability to the conduct of senior corporate officials with policy-making

authority. The new rules also modify the common law by permitting the physical and mental elements of an offence attributable to an organization to be derived from different individuals.

New section 22.2 deals with criminal offences where the requisite "intent" is negligence, namely, criminal negligence causing bodily harm or death. For these offences, an organization will be guilty where:

> 1. a) a representative, acting within the scope of his or her authority, is a party to the offence; or
> b) the aggregated conduct of two or more representatives would, if done by one of them, make him or her a party to the offence;
>
> and
>
> 2. the senior officer responsible, or all senior officers collectively, show a marked departure from the reasonably expected standard of care in failing to prevent a representative from being a party to the offence.

Unlike the current law on corporate criminal liability, section 22.2 will permit the aggregation of the acts and omissions and the state of mind of the organization's representatives and senior officers in fixing organizational liability. In this way, an organization may be guilty of an offence even if no individual within the organization has committed an offence.

Criminal offences requiring intent or recklessness (which is most of those in the *Criminal Code*), however, will not be attributable to organizations through an aggregation of the conduct of their personnel. New section 22.3 will require that a senior officer, acting at least partially with the intent to benefit the organization:

> a) acting within the scope of his or her authority, is a party to the offence;
>
> b) acting within the scope of his or her authority, and while having the necessary intent to commit the offence, directs the work of other representatives so that they do the act or make the omission forming the basis of the offence;[25] or
>
> c) knowing that a representative is, or is about to be, a party to the offence, does not take reasonable measures to stop the representative from being party to the offence.

---

(25) It is not clear how scenario b) differs from a). Someone who, with the requisite intent, directs the actions of others so that they do the act or make the omission constituting the physical element of the offence, is a party to the offence.

The foregoing differs from the current common law rules by allowing for organizational liability (in scenario c), at least) without a senior officer necessarily being a party to the offence.

Clause 6 of the bill repeals section 391 of the *Criminal Code*, which provides that, for offences under sections 388 (misleading receipts), 389 (fraudulent disposal of goods), and 390 (fraudulent bank receipts), the fact that a person committing such an offence acts in the name of a corporation, firm, or partnership, does not necessarily extend criminal liability to that entity. Since new sections 22.1 through 22.3 provide a complete code for determining the criminal liability of organizations, section 391 is unnecessary.

C. Workplace Safety

Clause 3 of the bill amends the *Criminal Code* by adding a new section 217.1 which will provide that those who are responsible for directing the work of others are under a legal duty to take reasonable steps to prevent bodily harm to any person arising from such work. This provision does not create a new criminal offence. However, by clarifying the existence of such a legal duty, the provision facilitates the application of the offence of criminal negligence, which is predicated, in part, on the existence of a legal duty.

D. Sentencing of Organizations

1. Special Sentencing Principles for Organizations

Clauses 14 and 15 of the bill would amend Part XXIII of the *Criminal Code* in order to enact specific principles applicable to the sentencing of organizations convicted of criminal offences. These new principles would supplement, rather than displace, the general purposes and principles of sentencing in sections 718 through 718.2, which are applicable to all offenders.

The new section 718.21 (clause 15) would require a sentencing court to take into account the following factors when sentencing an organization:

> a) any advantage realized by the organization as a result of the offence;
>
> b) the degree of planning, the duration, and the complexity of the offence;
>
> c) any attempt by the organization to conceal or convert its assets in an attempt to avoid a fine or the payment of restitution;

d) the sentence's impact on the viability of the organization and the employment of its employees;

e) the cost of the investigation and prosecution of the offence;

f) any regulatory penalty imposed on the organization or one of its representatives for conduct forming the basis of the offence;

g) whether the organization or any of its representatives have been previously convicted of a similar offence or sanctioned by a regulatory body for similar conduct;

h) any penalty imposed by the organization on a representative for involvement in the offence;

i) any amount of restitution that the organization has paid, or been ordered to pay, to any victim of the offence; and

j) any measures that the organization has taken to reduce the likelihood of its committing a subsequent offence.

2. Special Probation Conditions for Organizations

Not all traditional penal sanctions are applicable to or appropriate for offending organizations. A corporation cannot, of course, be imprisoned. A fine is the most common sentence imposed on the corporate or organizational offender. However, a probation order could also be useful in directly influencing the future conduct of organizations convicted of offences. Yet most of the standard probation conditions currently envisioned in the *Criminal Code* are not really geared to – or even applicable to – organizations. Clause 19 of the bill addresses this by amending section 732.1 of the Code to provide for the following additional optional probation conditions that would be available in respect of organizational offenders:

a) making restitution;

b) establishing policies, standards, and procedures to reduce the likelihood of subsequent offences (however, the court must first consider whether it would be more appropriate for another regulatory body to supervise the development or implementation of such policies, standards, and procedures);

c) communicating those policies, standards, and procedures to its representatives;

d) reporting to the court on the implementation of those policies, standards, and procedures;

e) identifying the senior officer responsible for compliance with those policies, standards, and procedures;

> f) providing, in the manner specified by the court, the following information to the public: i) the offence of which the organization was convicted, ii) the sentence imposed, and iii) any measures taken by the organization to reduce the likelihood of its committing further offences; and
>
> g) complying with any other reasonable conditions considered desirable by the court in preventing subsequent offences by the organization or to remedy the harm caused by the offence.

## COMMENTARY

So far, those critical of Bill C-45 have asserted that the bill does not go far enough in ensuring the criminal accountability of corporate directors and officers; and that the sentencing provisions may be of little use in the case of bankrupt corporations, or against parent or successor corporations.[26]

---

(26) David J. Roberts, "Westray Response Flawed Legislation," *The Chronicle-Herald* [Halifax], 24 June 2003, p. B2.

Résumé législatif LS-457F

# PROJET DE LOI C-45 : LOI MODIFIANT LE CODE CRIMINEL (RESPONSABILITÉ PÉNALE DES ORGANISATIONS)

**David Goetz**
**Division du droit et du gouvernement**

**Le 3 juillet 2003**

Bibliothèque du Parlement
Library of Parliament

**Direction de la recherche parlementaire**

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

# HISTORIQUE DU PROJET DE LOI C-45

| CHAMBRE DES COMMUNES | | SÉNAT | |
|---|---|---|---|
| **Étape du projet de loi** | **Date** | **Étape du projet de loi** | **Date** |
| Première lecture : | 12 juin 2003 | Première lecture : | 27 octobre 2003 |
| Deuxième lecture : | 19 septembre 2003 | Deuxième lecture : | 29 octobre 2003 |
| Rapport du comité : | 23 octobre 2003 | Rapport du comité : | 30 octobre 2003 |
| Étape du rapport : | 27 octobre 2003 | Étape du rapport : | |
| Troisième lecture : | 27 octobre 2003 | Troisième lecture : | 30 octobre 2003 |

Sanction royale : 7 novembre 2003

Lois du Canada : 2003, c. 21

N.B. Dans ce résumé législatif, tout changement d'importance depuis la dernière publication est indiqué en **caractères gras**.

Renseignements sur l'historique du projet de loi :
Peter Niemczak

THIS DOCUMENT IS ALSO PUBLISHED IN ENGLISH

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

# TABLE DES MATIÈRES

Page

CONTEXTE ..... 1

A. La responsabilité criminelle des personnes morales et de leurs dirigeants : l'état du droit au Canada ..... 1
B. Les difficultés que pose le droit pénal canadien en ce moment ..... 2
C. L'état du droit ailleurs ..... 4
D. L'évolution du la réforme du droit au Canada ..... 6
E. Le projet de loi C-45 ..... 9

DESCRIPTION ET ANALYSE ..... 10

A. Étendre la responsabilité pénale des personnes morales à toutes les « organisations » ..... 10
B. L'attribution de la responsabilité pénale aux organisations ..... 11
C. Sécurité au travail ..... 13
D. La détermination de la peine imposée aux organisations ..... 14
1. Des principes de détermination de la peine propres aux organisations ..... 14
2. Des conditions de probation propres aux organisations ..... 15

COMMENTAIRE ..... 16

CANADA

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

# PROJET DE LOI C-45 : LOI MODIFIANT LE CODE CRIMINEL (RESPONSABILITÉ PÉNALE DES ORGANISATIONS)*

## CONTEXTE

### A. La responsabilité criminelle des personnes morales et de leurs dirigeants : l'état du droit au Canada

Les entreprises sont structurées de manière à protéger les actionnaires contre toute responsabilité personnelle au titre des créances de la personne morale. Les cadres, administrateurs et autres dirigeants ou employés de l'entreprise ne jouissent cependant d'aucune immunité particulière concernant la responsabilité criminelle ou quasi criminelle(1). Ces personnes peuvent être tenues responsables par la justice de toute faute qu'elles commettent ou auxquelles elles participent, que la faute ait été commise pour le compte de l'entreprise ou non.

Les entreprises elles-mêmes peuvent également être tenues pour criminellement responsables(2). Dans le cas des infractions de responsabilité absolue ou stricte(3), l'entreprise

---

* Avertissement : Par souci de clarté, les propositions législatives du projet de loi décrit dans le présent résumé législatif sont énoncées comme si elles avaient déjà été adoptées ou étaient déjà en vigueur. Il ne faut pas oublier, cependant, qu'un projet de loi peut faire l'objet d'amendements au cours de son examen par la Chambre des communes et le Sénat, et qu'il est sans effet avant d'avoir été adopté par les deux chambres du Parlement, d'avoir reçu la sanction royale et d'être entré en vigueur.

(1) Ce terme désigne les infractions fédérales et provinciales à caractère réglementaire qui demeurent en marge du *Code criminel*.

(2) Les définitions des termes « quiconque », « individu », « personne » et « propriétaire » mentionnées à l'art. 2 du *Code criminel*, L.R.C. 1985, ch. 46, et qui sont modifiées dans le projet de loi, englobent entre autres les « personnes morales » et les « entreprises », mais uniquement « à l'égard des actes et choses qu'ils sont capables d'accomplir et de posséder respectivement ».

(3) Une infraction de responsabilité absolue est celle où la culpabilité de l'accusé découle automatiquement du fait prouvé qu'il a permis la réalisation de l'acte prohibé. Une infraction de responsabilité stricte est semblable à l'infraction de responsabilité absolue, sauf que l'accusé peut être exonéré s'il prouve qu'il a pris toutes les mesures raisonnables pour que l'acte prohibé soit évité. Voir *R.* c. *City of Sault Ste.Marie*, [1978] R.C.S. 1299, 40 C.C.C., 2e, 353.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT



peut être tenue criminellement responsable de tout acte illégal ou omission qui était le fait de l'entreprise ou de ses employés ou agents dans l'exécution de leurs fonctions[4]. Autrement dit, les entreprises sont assujetties à la responsabilité du fait d'autrui en matière pénale dans le cas des infractions à caractère *réglementaire*. Dans le cas des infractions *criminelles* comme telles (c.-à-d. celles où il faut prouver qu'il existait un dessein criminel ou *mens rea*), les entreprises ne sont responsables que des actes et omissions des personnes dont il peut être dit que, du fait de la place qu'elles occupent ou de l'autorité qu'elles exercent, elles constituent « l'âme dirigeante » de l'entreprise, et cela comprend toutes ces personnes à qui « l'autorité directrice » a été déléguée[5]. D'après l'interprétation qui a été donnée de cette mention, sont visées ici toutes les personnes à qui l'on a conféré explicitement ou implicitement l'autorité pour « concevoir les politiques de la compagnie et en surveiller la mise en œuvre plutôt que pour simplement les mettre à exécution »[6]. Ce modèle de responsabilité criminelle des personnes morales est celui de la « théorie de l'identification ».

B. Les difficultés que pose le droit pénal canadien en ce moment

Au Canada comme à l'étranger, depuis plusieurs années, on fait grief à la « théorie de l'identification » de présenter des insuffisances. Les adversaires de cette approche font valoir qu'elle ne reflète pas la réalité de la dynamique interne de l'entreprise, particulièrement dans le cas des grandes sociétés. Il est rare, disent-ils, que les hauts dirigeants d'une entreprise prennent une part personnelle à une initiative en particulier ou prennent des décisions qui auront précisément pour effet de contrevenir aux règles régissant la santé et la sécurité professionnelles ou de causer des blessures graves ou un décès sur le lieu de travail. Cependant, du fait des politiques ou orientations qu'ils impriment à l'entreprise, ces dirigeants peuvent souvent se mettre dans le cas de créer un milieu, ou de contribuer à la création d'un tel milieu, où les gestionnaires subalternes, les surveillants et les employés se sentiront incités ou même obligés à prendre des raccourcis qui mettront en péril la santé ou la sécurité du personnel, et ce, même s'ils savent que ces procédés sont contraires à la loi ou à la politique officielle de l'entreprise.

---

(4) Voir *R.* c. *Busy Bee Wine and Spirits Importers* (1921), 36 C.C.C. 93 (C.A., Sask.); et *Canadian Dredge & Dock Co. Ltd.* c. *R.* (1985), 19 C.C.C. (3e) 1, [1985] 1 R.C.S. 662.

(5) *Canadian Dredge & Dock*, *supra*.

(6) *Rhône* (*Le*) c. *Peter A.B. Widener* (*Le*), [1993] 1 R.C.S. 497.

Étant donné la dynamique interne de toute entreprise, certains avancent que le droit pénal doit faire plus que viser les actes illégaux distincts des particuliers. Les tenants d'une réforme du droit en ce sens préconisent une approche où la responsabilité pénale de l'entreprise serait liée aux résultats généraux qu'ont eus les mesures prises par les principaux responsables et leurs mandataires(7). Ils font valoir en outre qu'en exigeant la convergence de l'acte criminel et du dessein chez les hauts placés dûment accusés, la loi permet en ce moment aux entreprises de se soustraire à toute responsabilité pénale en déléguant à des gestionnaires subalternes et à des surveillants le soin de voir à la santé et à la sécurité du personnel(8).

Certains observateurs se sont interrogés de leur côté sur la nécessité même d'imposer une responsabilité pénale aux personnes morales(9), alors que d'autres ont mis le législateur en garde contre une telle mesure, arguant qu'elle pourrait avoir pour effet d'affaiblir les protections juridiques auxquelles tous les accusés ont droit(10).

Dans les instances qu'ils ont faites auprès de la commission d'enquête publique qui s'est penchée sur le désastre de mai 1992 à la mine de Westray, les Métallurgistes unis d'Amérique ont réclamé l'imposition plus facile de la responsabilité pénale aux personnes morales, et ils ont également exigé que les administrateurs et dirigeants soient dorénavant davantage comptables de leurs actes sur le plan criminel(11). Le syndicat a souligné l'insuffisance des dispositions actuelles du *Code criminel* concernant les participants à une infraction (art. 21 et 22) : où sont considérés comme également responsables ceux qui ont commis une infraction aussi bien que ceux qui collaborent ou sont complices lorsqu'une infraction est commise (c.-à-d. qu'ils l'ont encouragée) ou ont conseillé (« conseiller » s'entend d'amener et d'inciter, et « conseil » s'entend de l'encouragement visant à amener ou à inciter) à

---

(7) Stewart Field et Nico Jorg, « Corporate Liability and Manslaughter: Should We Be Going Dutch? », *Criminal Law Review*, 1991, p. 156-171 (p. 161-162); et Jennifer Quaid, « The Assessment of Corporate Criminal Liability on the Basis of Corporate Identity: An Analysis », *McGill Law Journal*, vol. 43, 1998, p. 97.

(8) Field et Jorg (1991), p. 158-159.

(9) V.S. Khanna, « Corporate Criminal Liability: What Purpose Does It Serve?», *Harvard Law Review*, vol. 109, 1996, p. 1477 à 1534.

(10) Victor V. Ramraj, « Disentangling Corporate Criminal Liability and Individual Rights », *Criminal Law Quarterly*, n° 45, août 2001, p. 29 à 52.

(11) Lettre du 29 août 1997 de David J. Roberts à l'honorable juge K. Peter Richard, objet : « Westray Mine Public Inquiry – Supplementary Recommendations ».

des personnes de la commettre. Le syndicat a donc recommandé que l'on crée une nouvelle infraction visant tout particulièrement « les administrateurs et agents responsables de la personne morale » qui font preuve de négligence dans la protection de la santé et de la sécurité des employés. Il a admis que cette infraction se limiterait sans doute aux situations où il y a eu négligence *criminelle* à proprement parler (c.-à-d. une conduite qui constitue un « écart marqué » par rapport à la norme de diligence raisonnable). Il maintenait toutefois que le fait d'ériger en loi l'obligation particulière qu'auraient les hauts dirigeants de prendre toute mesure raisonnable visant à protéger les employés faciliterait les poursuites, car il ne serait plus nécessaire d'établir un lien causal entre les actes des dirigeants et une blessure causée à un employé ou son décès.

C. L'état du droit ailleurs

Même si le principe de la responsabilité pénale des personnes morales pour les infractions à caractère réglementaire est communément admis, on note de grandes variations dans l'approche des autres régimes judiciaires dans les cas où un véritable crime a été commis.

Le principe traditionnel qui s'incarne dans la maxime *societas delinquere non potest* (c.-à-d. que les entreprises ne peuvent pas commettre une infraction) demeure ancré dans les lois de certains États, notamment la France, l'Allemagne et l'Autriche, où la responsabilité pénale des personnes morales ne s'applique que dans des circonstances limitées[12], et ce, d'une manière plus restrictive en règle générale que dans la « théorie de l'identification » du droit anglo-canadien.

Aux États-Unis, les tribunaux fédéraux et la plupart des États appliquent aux personnes morales l'approche de la responsabilité par le fait d'autrui dans les cas d'actes illégaux commis par leurs dirigeants, agents ou employés dans l'exercice des pouvoirs de l'entreprise, et ce, dans la mesure où ces personnes ont agi pour son compte[13]. Aux Pays-Bas, il existe aussi un certain type de responsabilité par le fait d'autrui pour les personnes morales concernant les actes ou omissions d'un employé dans les cas où l'acte ou l'omission en question appartient à une catégorie de conduite que l'entreprise juge normale dans le cadre de ses activités et qu'elle a le pouvoir de dicter.

---

(12) David A. Frenkel et Yotam Lurie, « Culpability of Corporations – Legal and Ethical Perspectives », *Criminal Law Quarterly*, n° 45, mars 2002, p. 465 à 487 (p. 466 et 467).

(13) Khanna (1996), p. 1487 et 1489.

On a été témoin de certaines tentatives de réforme du droit dans des pays qui, comme le Canada, retiennent ou ont retenu la « théorie de l'identification » en matière de responsabilité pénale pour les personnes morales.

En mai 2000, en réponse à une recommandation émanant de la Law Commission[14], le Home Office du Royaume-Uni proposait de créer une nouvelle infraction, celle de « meurtre par une personne morale », pour les cas où le décès d'une personne résulte, entièrement ou partiellement, d'une « carence de la gestion » de la personne morale[15]. On définit ici la « carence de la gestion » comme une situation où la direction ou la constitution des activités de l'entreprise ont pour effet de compromettre la santé et la sécurité des employés ou des personnes touchées par ces activités[16]. En mai 2003, le secrétaire du Home Office a annoncé que le gouvernement proposerait à l'automne une loi sur cette question[17].

En 1995, l'Australie modifiait le Code criminel fédéral pour faire reculer les limites de la théorie de l'identification. Ces modifications portent que l'acte ou l'omission de tout dirigeant, employé ou agent de l'entreprise, agissant dans le cadre de son autorité réelle ou apparente, suffit pour imputer l'*actus reus*, ou l'acte coupable de l'infraction, à la personne morale. Le dessein criminel, ou *mens rea*, dont il faut prouver l'existence pour montrer qu'il y a bel et bien eu infraction, est imputé à la personne morale dans les cas :

- où il y a conduite délibérée ou téméraire de la part du conseil d'administration ou d'un agent haut placé de la direction;
- où il y a eu autorisation ou permission expresse, tacite ou implicite de cette conduite de la part du conseil d'administration ou d'un agent haut placé de la direction;
- où il existe dans l'entreprise une culture qui impose, encourage, tolère le mépris de la loi ou y conduit; ou
- l'entreprise n'a pas su maintenir une culture exigeant le respect de la loi[18].

---

(14) Law Commission (R.-U.), *Legislating the Criminal Code: Involuntary Manslaughter*, rapport n° 237, 1996, partie VIII.

(15) Home Office (R.-U.), *Reforming the Law on Involuntary Manslaughter: The Government's Proposals*, mai 2000.

(16) *Ibid.*, p. 15.

(17) Home Office (R.-U.), *Government to Tighten Laws on Corporate Killing*, 21 mai 2003.

(18) Australie, *Criminal Code Act, 1995*, n° 12 de 1995, partie 2.5. Il convient toutefois de remarquer que l'application du droit criminel incombe surtout aux États constituants de l'Australie, lesquels ont jusqu'à présent retenu de manière générale le modèle de la théorie de l'identification.

Même si d'autres pays se sont dotés d'un modèle plus souple de responsabilité pénale pour les personnes morales, il faut remarquer que, de manière générale, ces pays n'ont pas assoupli leurs règles en ce qui concerne la responsabilité pénale à titre individuel des administrateurs et dirigeants des entreprises.

D. L'évolution de la réforme du droit au Canada

Dans son rapport de 1987 intitulé *Pour une nouvelle codification du droit pénal*, la Commission de réforme du droit du Canada a proposé deux modèles qui permettraient de réformer le droit en matière de responsabilité pénale pour les personnes morales[19]. Dans le premier, on retenait l'approche de l'identification pour la responsabilité pénale des personnes morales dans le cas des infractions où il y avait un dessein patent ou témérité; cependant, la Commission aurait élargi la catégorie de personnel dont la conduite aurait pour effet de rendre l'entreprise responsable, et il s'agirait de tous les employés « dont on peut présumer qu'ils sont investis de pouvoirs quant à l'élaboration ou à la mise en œuvre des politiques de la personne morale », à la condition que ces personnes agissent dans le cadre de l'autorité qui leur était dévolue (c.-à-d. agissant au moins partiellement pour le compte de l'entreprise et non frauduleusement). Pour les crimes de négligence, les actes pertinents et l'état d'esprit de ces employés jouissant de l'autorité requise pourraient être agrégés de manière à constituer la responsabilité pénale de l'entreprise. Autrement dit, il ne serait plus nécessaire qu'une personne ait commis l'infraction pour que la culpabilité de l'entreprise soit reconnue. Dans son autre modèle, la Commission proposait que l'on applique cette approche de « l'agrégation » dans l'attribution de la responsabilité pénale de la personne morale à tous les crimes. La Commission faisait également état de l'application de la responsabilité pénale à d'autres formes d'action collective, par exemple les partenariats, les entreprises communes et les organisations sans but lucratif.

En 1993, le Livre blanc du gouvernement fédéral rédigé par le ministre de la Justice recommandait l'attribution de la responsabilité pénale aux personnes morales pour les actes et omissions de tous leurs « représentants » agissant sous l'autorité expresse, implicite ou

---

(19) Commission de réforme du droit du Canada, *Pour une nouvelle codification du droit pénal*, rapport 31, 1987, p. 29.

apparente de l'entreprise[20]. À l'instar du rapport de la Commission de réforme du droit paru six ans plus tôt, le Livre blanc recommandait un élargissement du principe régissant l'attribution de la responsabilité pénale aux personnes morales de manière à dépasser la notion de « l'âme dirigeante » en common law : le Livre blanc définissait les « représentants » de la personne morale comme étant non seulement ses administrateurs et dirigeants mais aussi ses employés et agents. De même, tout comme dans le premier modèle proposé par la Commission de réforme du droit, le Livre blanc traçait une distinction entre les crimes de négligence et les crimes où il y avait dessein ou témérité. Pour les premiers, le Livre blanc, suivant en cela le rapport de la Commission de réforme du droit, proposait que l'attribution de la responsabilité pénale se fonde sur les actions collectives, ou agrégées, et la connaissance de tous les « représentants » de la personne morale. Pour les crimes où il y avait dessein ou témérité, cependant, le Livre blanc proposait l'agrégation de la conduite des représentants seulement en ce qui concernait l'attribution de l'*actus reus*, ou l'acte coupable concret ou l'omission constituant l'infraction. Le dessein à prouver devait être formé par l'un ou plusieurs représentants de la personne morale agissant dans leur sphère d'autorité respective. Le Livre blanc voulait également appliquer la notion de responsabilité pénale à d'autres entités collectives et proposait d'élargir la définition de « personne morale » dans le *Code criminel* pour y inclure les partenariats, les sociétés en commandite et les syndicats.

Les propositions du Livre blanc ont fait l'objet de critiques de la part du secteur privé, qui leur reprochait d'attribuer aux entreprises une responsabilité criminelle sans qu'elles soient nécessairement au fait des actes en cause et de vouloir imposer la responsabilité pénale par le truchement de l'agrégation artificielle des actes et des connaissances de personnes diverses[21].

En 1997, la commission chargée de l'enquête publique sur le désastre de la mine Westray recommandait au gouvernement fédéral de se pencher sur la responsabilité des cadres supérieurs et administrateurs d'entreprises pour tout méfait, particulièrement en ce qui concernait la sécurité au travail, et de proposer toute loi qui s'imposerait en ce sens[22].

---

(20) Ministre de la Justice, *Propositions de modification du Code Criminel* (*Principes généraux*), 28 juin 1993, p. 6 et 7.

(21) Justice Canada, *Réponse du gouvernement au quinzième rapport du Comité permanent de la justice et des droits de la personne : responsabilité des personnes morales*, novembre 2002.

(22) Nouvelle-Écosse, *The Westray Story: A Predictable Path to Disaster – Report of the Westray Mine Public Inquiry*, 1997, recommandation 73.

Dans la foulée des recommandations de la commission d'enquête sur la Westray, M^mes^ McDonough et Desjarlais déposaient à la Chambre des communes, en 1999 et 2001 respectivement, des projets de loi d'initiative parlementaire prévoyant l'élargissement de la responsabilité pénale des administrateurs et hauts dirigeants en cas de méfait commis par une personne morale : il s'agissait des projets de loi C-468 et C-259 de la 36^e^ législature, et du projet de loi C-284 de la 1^re^ session de la 37^e^ législature.

Ces projets de loi auraient eu pour effet d'étendre l'attribution de la responsabilité pénale aux personnes morales : 1) en élargissant la catégorie d'individus dont les actes ou omissions pouvaient constituer l'élément matériel d'une infraction (l'*actus reus*); et 2) en faisant en sorte que l'élément moral de l'infraction (la *mens rea*) puisse être attribué à la personne morale dans divers scénarios de participation de la gestion ou de négligence collective de la direction. De même, ils auraient inversé le fardeau de la preuve dans la mesure où il aurait incombé aux personnes morales de réfuter les divers scénarios d'attribution de la faute à la personne morale une fois que l'élément matériel de l'infraction aurait été établi. Ces projets de loi visaient aussi à faciliter l'établissement de la responsabilité personnelle en matière pénale des administrateurs et des dirigeants à l'égard de crimes attribuables à la personne morale dans les cas où ces dirigeants étaient au courant de tels méfaits, ou alors dans les cas où il est réputé qu'ils auraient dû être au courant. Enfin, les projets de loi proposaient l'adjonction d'une nouvelle infraction au *Code criminel* consistant à omettre d'assurer un lieu de travail sécuritaire, infraction qui visait particulièrement les personnes morales, leurs administrateurs et dirigeants.

Le projet de loi C-468 est mort au *Feuilleton* à la fin de la 1^re^ session de la 36^e^ législature en septembre 1999. Le projet de loi C-259 a connu le même sort lorsque la 36^e^ législature a été dissoute en octobre 2000. Le projet de loi C-284 a été retiré en deuxième lecture, lorsque son sujet a été soumis à l'étude du Comité permanent de la justice et des droits de la personne de la Chambre des communes en février 2002.

Le Comité de la justice a tenu des audiences sur cette question au printemps 2002 et entendu une trentaine de témoins. Le Comité a déposé son rapport en juin 2002 et recommandé « que le gouvernement dépose à la Chambre une mesure législative portant sur la responsabilité criminelle des sociétés, des administrateurs et des dirigeants »[(23)]. Si le Comité n'a

---

(23) Comité permanent de la justice et des droits de la personne de la Chambre des communes, quinzième rapport, 1^re^ session, 37^e^ législature.

pas pu s'entendre sur un modèle particulier de responsabilité pénale des personnes morales, sa recommandation en faveur d'une réforme législative exprimait tout de même son mécontentement face au *statu quo*.

En novembre 2002, le ministre de la Justice déposait à la Chambre la réponse du gouvernement au rapport du Comité de la justice et annonçait son intention de proposer une loi en 2003 qui modifierait le *Code criminel* concernant la responsabilité pénale des personnes morales. Le projet de loi C-45 constitue la nouvelle mesure législative promise par le gouvernement de l'époque.

E. Le projet de loi C-45

Le projet de loi C-45 exprime la réforme législative promise par le gouvernement dans sa réponse de novembre 2002 au quinzième rapport du Comité permanent de la justice et des droits de la personne de la Chambre des communes, lequel avait été déposé en juin 2002. Comme l'avait indiqué le ministère de la Justice en novembre 2002, les aspects les plus saillants du projet de loi sont les suivants :

- La responsabilité pénale des personnes morales et autres organisations ne reposera plus sur le fait qu'un décideur haut placé de l'organisation (c.-à-d. « l'âme dirigeante » de l'organisation) aurait commis l'infraction.
- Les éléments matériel et moral des infractions criminelles attribuables aux personnes morales et autres organisations ne devront plus nécessairement émaner du même individu.
- La catégorie de personnel dont les actes ou omissions peuvent constituer l'élément matériel d'un crime (l'*actus reus*) attribuable à une personne morale ou à toute autre organisation sera élargie pour inclure tous les employés, agents ou entrepreneurs.
- Pour les crimes de négligence, l'élément moral de l'infraction (la *mens rea*) sera attribuable aux personnes morales et autres organisations par le truchement de la faute agrégée des « hauts dirigeants » de l'organisation (qui incluront les membres de la direction détenant une autorité opérationnelle ainsi que décisionnelle).
- Pour les crimes avec dessein ou témérité, l'intention criminelle sera attribuable à la personne morale ou autre organisation lorsqu'un haut dirigeant participe à l'infraction, ou qu'un haut dirigeant a connaissance de la perpétration d'une infraction par d'autres membres de l'organisation et omet de prendre toutes les mesures raisonnables pour la prévenir ou y mettre fin.
- On adoptera des principes de détermination de la peine propres aux personnes morales ou organisations délinquantes.

- Il ne sera pas question d'adopter des règles spéciales régissant la responsabilité pénale des cadres supérieurs.
- La loi imposera explicitement une obligation à ceux qui ont responsabilité de diriger le travail des autres, contraignant ces personnes à prendre les mesures raisonnables voulues pour éviter toute blessure corporelle dans l'exécution du travail.

## DESCRIPTION ET ANALYSE

### A. Étendre la responsabilité pénale des personnes morales à toutes les « organisations »

Le paragraphe 1(1) du projet de loi modifie l'article 2 du *Code criminel* en changeant la définition des termes « quiconque » et « personne », etc., pour y inclure « les organisations » au lieu de s'en tenir à la mention actuelle des diverses entités publiques et privées qui sont juridiquement aptes à prendre part à la conduite reprochée à la personne morale.

Le paragraphe 1(2) du projet de loi ajoute à l'article 2 du *Code criminel* une définition en deux parties de ce qui constitue une « organisation », étendant ainsi la notion de responsabilité pénale à une vaste gamme d'entités qui structurent et incarnent les activités collectives et les intérêts collectifs des individus qui s'associent.

La première partie de la définition porte que « l'organisation » désigne non seulement un corps constitué, une personne morale, une société, une compagnie ou municipalité (qui sont déjà mentionnés dans la définition de « quiconque ») mais aussi une société de personnes, une entreprise et un syndicat (qui ne sont pas mentionnés dans l'actuelle définition). Ces ajouts se veulent probablement beaucoup plus une clarification de la loi existante qu'un élargissement de celle-ci. On sait déjà que les tribunaux ont déjà reconnu la culpabilité au criminel de certains syndicats[24].

Cependant, la deuxième partie de la définition aura pour effet d'étendre la responsabilité pénale des personnes morales à toute association de personnes qui : 1) est formée en vue d'atteindre un but commun; 2) est dotée d'une structure organisationnelle; et 3) se présente au public comme une association de personnes. À l'heure actuelle, l'article 2 du *Code* définit « quiconque » et « personne » pour la responsabilité pénale comme étant seulement certaines entités organisationnelles nommées et seulement dans la mesure où l'entité *en tant que*

---

(24) *United Nurses of Alberta* c. *Alberta* (*Procureur général*) (1992), [1992] 1 R.C.S. 901, 71 C.C.C. (3e) 225, 89 D.L.R. (4e) 609.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT



*telle* est capable de s'adonner à la conduite prohibée. La nouvelle définition de l'« organisation » semble toutefois davantage axée sur la nature et la qualité de l'association plutôt que sur la personnalité juridique qui en résulte (c.-à-d. la reconnaissance d'un sujet distinct nanti de droits et d'obligations avec la capacité en conséquence de poursuivre et d'être poursuivi en justice) ou même sur la capacité de s'adonner à la conduite qui constitue la base de l'infraction.

Il subsistera néanmoins des limites conceptuelles aux types d'infractions qui pourraient être attribuables aux organisations. Les nouvelles dispositions relatives à la responsabilité organisationnelle énoncées à l'article 2 du projet de loi (voir plus loin) exigeront entre autres choses que la conduite reprochée au personnel de l'organisation relève de sa sphère d'autorité au sein de celle-ci, ou qu'elle ait eu, du moins partiellement, pour objet de profiter à l'organisation et non seulement à l'individu en question.

Les articles 4, 5, 7 à 13, 16 à 18 et 20 à 22 du projet de loi renferment des modifications corrélatives au *Code* qui tiennent compte du changement terminologique privilégiant l'emploi du terme « organisation ».

B. L'attribution de la responsabilité pénale aux organisations

L'article 2 du projet de loi modifie la partie I du *Code criminel* par l'adjonction de nouvelles dispositions définissant les règles de l'attribution de la responsabilité pénale aux organisations pour les actes commis par leurs représentants. Ces règles d'attribution se trouvent à codifier un aspect du droit criminel qui relevait jusqu'à présent de la common law. Cependant, les règles de la responsabilité organisationnelle qu'on propose aux nouveaux articles 22.1 à 22.3 reflètent aussi une modification des règles de la responsabilité pénale des personnes morales qui ont évolué sous le régime de la common law. Essentiellement, ces modifications ont pour objet d'élargir la catégorie d'individus dont les actions et les intentions peuvent engager la responsabilité pénale des organisations qu'ils représentent.

Le nouvel article 22.1 définit deux groupes d'individus dont la conduite pourrait constituer une infraction criminelle attribuable à une organisation. Un « agent » inclut pour ainsi dire toute personne qui travaille pour le compte d'une organisation ou y est affiliée : administrateurs et associés, mais aussi tout employé ou membre, même un mandataire ou un entrepreneur. Le « cadre supérieur » désigne tout agent qui joue un rôle important dans les

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT



orientations de l'organisation ou assure la gestion d'un domaine important des activités de celle-ci. Dans le cas d'une personne morale, il est précisé que la catégorie « cadre supérieur » inclut à tout le moins un administrateur, le premier dirigeant et le directeur financier.

Aux termes des nouvelles règles de la responsabilité organisationnelle figurant à l'article 2 et aux nouveaux articles 22.2 et 22.3, la responsabilité d'un crime sera attribuée à une organisation, soit du fait qu'un ou plusieurs « cadres supérieurs » ont en effet participé à la perpétration de l'infraction, ou du fait de la combinaison des actes d'un ou de plusieurs « agents » et de l'intention ou de la négligence d'un ou de plusieurs « cadres supérieurs ».

Il convient de noter que les termes « agents » et « cadres supérieurs » visent tous deux des catégories de personnel élargies où l'on dépasse la notion d'« âme dirigeante » qui a évolué en common law et qui limitait la responsabilité de la personne morale à la conduite des hauts dirigeants habilités à imprimer l'orientation de l'entreprise. Ces nouvelles règles modifient également la common law dans la mesure où elles font en sorte que les éléments matériel et moral de l'infraction peuvent être attribués à une organisation du fait qu'ils émanent de diverses personnes qui travaillent pour elle.

Le nouvel article 22.2 traite des infractions criminelles où « l'intention » qui doit être prouvée a trait à la négligence, nommément, la négligence criminelle ayant causé des blessures corporelles ou la mort. Pour ces infractions, l'organisation sera jugée coupable si :

> 1.a) un agent, agissant dans le cadre de ses attributions, participe à la perpétration de l'infraction; ou
>
> b) la conduite agrégée de deux ou de plusieurs agents ferait, si elle était le fait de l'un d'entre eux, de celui-ci un élément participant à l'infraction;
>
> et
>
> 2. le cadre supérieur responsable, ou tous les cadres supérieurs collectivement, se sont écartés de façon marquée de la norme de diligence qu'il aurait été raisonnable d'adopter pour empêcher la participation à l'infraction.

Contrairement aux dispositions actuelles régissant la responsabilité pénale des personnes morales, l'article 22.2 permettra l'agrégation des actes et omissions ainsi que de l'état d'esprit des agents de l'organisation et de ses cadres supérieurs pour l'attribution de la responsabilité organisationnelle. Ainsi, une organisation pourrait être coupable d'une infraction même si aucun individu proprement dit au sein de celle-ci n'a commis d'infraction.

Cependant, les infractions criminelles où il faut prouver qu'il y a eu dessein ou témérité (c.-à-d. la plupart de celles qu'on trouve dans le *Code criminel*) ne pourront être attribuées à une organisation en fonction de la conduite agrégée de son personnel. Selon le nouvel article 22.3, il faudra prouver qu'un cadre supérieur, agissant à tout le moins partiellement pour le compte de son organisation :

> a) participe à l'infraction dans le cadre de ses attributions;
>
> b) dans le cadre de ses attributions, et ayant été prouvé qu'il avait le dessein de commettre l'infraction, fait en sorte qu'un agent de l'organisation accomplisse le fait – action ou omission – constituant l'élément matériel de l'infraction[25]; ou
>
> c) sachant qu'un tel agent participe à l'infraction, ou est sur le point d'y participer, omet de prendre les mesures voulues pour l'en empêcher.

Ces dispositions s'écartent des règles actuelles de common law dans la mesure où elles permettent d'imputer une responsabilité à l'organisation (du moins dans le scénario c)) sans qu'un cadre supérieur ait nécessairement participé à l'infraction.

L'article 6 du projet de loi a pour effet d'abroger l'article 391 du *Code criminel* qui porte que, pour les infractions mentionnées aux articles 388 (reçu destiné à tromper), 389 (aliénation frauduleuse de marchandises) et 390 (reçus frauduleux sous le régime de la *Loi sur les banques*), même si une personne qui commet ces infractions agit au nom d'une personne morale, d'une firme ou d'une société de personnes, nulle personne autre que celle qui accomplit l'acte n'est coupable de l'infraction. L'article 391 n'est plus nécessaire du fait que les nouveaux articles 22.2 et 22.3 prévoient un code complet pour la détermination de la responsabilité pénale des organisations.

### C. Sécurité au travail

L'article 3 du projet de loi modifie le *Code criminel* par l'adjonction du nouvel article 217.1, qui porte qu'il incombe à quiconque est responsable de l'accomplissement d'une tâche de prendre les mesures voulues pour éviter qu'il n'en résulte de blessure corporelle pour

---

(25) On ne voit pas bien dans quelle mesure le scénario b) diffère du scénario a). Une personne qui, ayant le dessein voulu, fait en sorte qu'un autre accomplisse un acte ou se rend coupable d'une omission constituant l'élément matériel d'une infraction, participe à l'infraction.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT



autrui. Cette disposition n'a pas pour effet de créer une nouvelle infraction. Cependant, du fait qu'elle clarifie l'existence de cette obligation, la disposition permet d'imputer la négligence criminelle aux responsables, et il faut pour cela qu'il existe une obligation en vertu de la loi.

D. La détermination de la peine imposée aux organisations

1. Des principes de détermination de la peine propres aux organisations

Les articles 14 et 15 du projet de loi modifient la partie XXIII du *Code criminel* pour donner force de loi aux principes de détermination de la peine propres aux organisations reconnues coupables d'infractions au criminel. Ces nouveaux principes viendront compléter et non supplanter les fins et principes de la détermination de la peine qu'on retrouve aux articles 718 à 718.2 et qui s'appliquent à tous les contrevenants.

Le nouvel article 718.21 (art. 15 du projet de loi) oblige le tribunal qui détermine la peine à tenir compte des facteurs suivants :

a) les avantages tirés par l'organisation du fait de la perpétration de l'infraction;

b) le degré de complexité des préparatifs reliés à l'infraction et de l'infraction elle-même et la période au cours de laquelle elle a été commise;

c) le fait que l'organisation a tenté de dissimuler des éléments d'actif, ou d'en convertir, afin d'éviter de payer une amende ou d'effectuer une restitution;

d) l'effet qu'aurait la peine sur la viabilité économique de l'organisation et le maintien en poste de ses employés;

e) les frais des enquêtes et des poursuites relatives à l'infraction;

f) l'imposition de pénalités à l'organisation ou à ses agents à l'égard des agissements à l'origine de l'infraction;

g) les déclarations de culpabilité ou pénalités dont l'organisation ou ses agents ont fait l'objet pour des agissements similaires;

h) l'imposition par l'organisation de pénalités à ses agents pour leur rôle dans la perpétration de l'infraction;

i) toute restitution ou indemnisation imposée à l'organisation ou effectuée par elle au profit de la victime;

j) l'adoption par l'organisation de mesures en vue de réduire la probabilité qu'elle commette d'autres infractions.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT



2. Des conditions de probation propres aux organisations

Les sanctions pénales traditionnelles ne sont pas toutes applicables ou indiquées dans le cas des organisations délinquantes. Une personne morale n'est pas, cela va de soi, susceptible d'incarcération. La mise à l'amende est d'ailleurs la peine la plus courante qu'on impose à la personne morale ou à l'organisation délinquante. Cependant, une ordonnance de probation pourrait servir à infléchir la conduite future des organisations reconnues coupables d'infractions. Le problème, c'est que la plupart des conditions normales de probation prévues dans le *Code criminel* ne sont pas vraiment conçues pour les organisations et s'y appliqueraient difficilement. L'article 19 du projet de loi aborde le problème en modifiant l'article 732.1 du *Code* de manière à imposer des conditions facultatives supplémentaires à l'intention des organisations délinquantes :

a) des dédommagements;

b) l'établissement de normes, règles ou lignes directrices visant à réduire la probabilité que l'organisation commette de nouvelles infractions (cependant, la cour doit d'abord voir s'il serait plus indiqué qu'une autre instance réglementaire contrôle l'élaboration ou la mise en œuvre de telles normes, règles ou lignes directrices);

c) la communication de ces normes, règles ou lignes directrices à ses agents;

d) la reddition de comptes à la cour relativement à la mise en œuvre de ces normes, règles ou lignes directrices;

e) la désignation d'un cadre supérieur qui veillera à l'observation de ces normes, règles ou lignes directrices;

f) la communication au public, de la manière prescrite par le tribunal, des informations suivantes : i) la nature de l'infraction dont l'organisation a été déclarée coupable, ii) la peine qui lui a été infligée et iii) les mesures que l'organisation a prises pour réduire la probabilité qu'elle commette de nouvelles infractions;

g) le respect de toute autre condition raisonnable que le tribunal estimera indiquée pour empêcher l'organisation de commettre de nouvelles infractions ou pour réparer le dommage causé par l'infraction.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT



## COMMENTAIRE

Jusqu'à présent, les détracteurs du projet de loi C-45 ont affirmé qu'il est insuffisant dans la mesure où il ne permet pas vraiment d'imputer une responsabilité pénale aux administrateurs et dirigeants des personnes morales. Ils soutiennent aussi que les dispositions relatives à la détermination de la peine seront de peu d'utilité si l'on veut traduire en justice des entreprises en faillite ou des sociétés mères ou remplaçantes[26].

---

(26) David J. Roberts, « Westray Response Flawed Legislation », *The Chronicle-Herald* [Halifax], 24 juin 2003, p. B2.